

정책브리핑



정책브리핑 | 2023-01호 | 2023년 1월 6일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

줄어든 에너지복지 예산, 30만 에너지빈곤층 사각지대 방치

권 승 문 연구위원(정책학 박사)

《 요 약 》

■ 윤석열 정부의 에너지복지 정책 현황

- 정부는 ‘새 정부 에너지정책 방향(안)’에서 필수 에너지 복지 확대를 통해 에너지취약계층 보호를 강화한다고 밝힘
 - 기존 에너지복지 사업을 개별적으로 유지하는 수준으로 국가 정책적·종합적 접근 부족

■ 윤석열 정부의 에너지복지 정책의 문제점

- 문제점①: 에너지복지 예산·지원 대상 축소에 따른 복지 사각지대 발생
 - 올해 에너지바우처 예산 전년비 400억 원(21%) 감소, 지원 대상 31만 9000가구 축소 예상
- 문제점②: 에너지바우처 가구당 지원금액 등 에너지복지 지원 부족
 - 4인 가구의 경우 필요한 에너지 비용 대비 지원 수준 50%에 불과하다는 분석
- 문제점③: 에너지복지의 법적 근거 미비로 인한 정책의 실효성 한계
 - 에너지복지 사업의 범위·대상에 여전히 불명확·미비한 부분이 남아 있다는 평가

■ 정책제언

- 에너지바우처 예산 확대 및 에너지이용 소외계층에 관한 실태조사 실시
 - 에너지바우처 지원 대상과 금액 상향조정, 에너지 빈곤층 현황 파악과 원인 분석
- 태양광발전 보급 지원 등 에너지 전환형 복지사업으로의 확대·전환
 - 에너지 공급형(에너지 비용 지원 위주) 사업을 에너지 효율형·전환형 복지사업으로 전환
- 에너지복지 사업의 목표·대상·방식·재원을 반영한 에너지법 개정
 - 현행 ‘에너지법’은 에너지바우처 사업에 치중, 다양한 복지사업 추진 근거 마련 필요

▶ 키워드: 에너지복지, 에너지빈곤, 에너지바우처, 탄소중립, 에너지법

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 에너지복지의 현황 분석

○ 에너지복지의 개념과 필요성

- 에너지는 냉난방을 통한 실내 적정 온도의 유지, 취사 및 광열, 가전제품의 사용처럼 일상적인 생활을 영위하기 위한 필수재임
 - 냉난방 에너지 부족은 사람들의 신체적 기능을 떨어뜨리고 만성적인 감기, 기관지염, 심장 질환과 같은 질병을 유발함
 - 에너지 사용량이 부족하지 않더라도 에너지 비용이 증가하게 되면 식료품 구입과 같은 다른 생활비용을 감소시켜 생활의 질을 떨어뜨릴 수 있음¹⁾
- 에너지는 필수재이기 때문에 일정 정도의 에너지를 소비할 수밖에 없는 상황에서 에너지원의 상당 부분을 수입에 의존하는 우리나라는 에너지 가격의 변동에 취약함
 - 이런 가격 변동의 충격을 개별 가구가 예측하고 대비하는 것은 거의 불가능하기 때문에 최소한의 에너지소비를 보장할 수 있는 정책적 대안 필요²⁾
- 기후변화로 인한 폭염·한파 등 이상기후 발생빈도가 높아짐에 따라 에너지 빈곤층의 비용 부담과 피해가 가중되고 전통적으로 규정하던 에너지 빈곤층의 개념과 범위도 바뀔 전망
 - 2018년 기록적인 폭염 등 냉방에너지 문제가 취약계층뿐만 아니라 일반 시민의 건강까지 위협하는 이슈로 확대되고 있음³⁾
- 에너지복지는 ‘인간으로 건강한 생활을 유지할 수 있는 적정 수준의 에너지 사용 환경과 에너지 공급을 보장하기 위한 사회적 서비스’로 정의됨⁴⁾
 - 여기서 한발 더 나아가 인간다운 삶을 건강하게 영위하기 위해 모든 사람은 에너지 서비스를 보장받을 권리가 있으며, 이는 에너지기본권이라는 개념으로 논의가 확장되고 있음⁵⁾
- 에너지가 인간 생존의 필수재로 등장하면서 국민들의 최저 생계를 책임지는 국가의 책임에 에너지 공급을 포함해야 한다는 목소리가 높아짐
 - 각국은 적정 수준의 에너지 서비스를 이용하기 어려운 상태를 에너지 빈곤으로 정의하고 에너지 복지 정책을 시행하고 있음⁶⁾

○ 에너지복지 정책의 시작과 전개

- 국내에서는 2005년부터 에너지복지에 대한 논의가 본격적으로 시작됐고 2006년에 에너지 기본법(현행 에너지법)이 제정돼 에너지복지에 대한 내용이 담겼으며 2007년에 한국에너지 재단이 설립돼 에너지복지 사업 추진

1) 이정필(2017), 에너지 빈곤의 현황과 에너지복지를 위한 과제, 월간 복지동향 227, 42-50.

2) 조성은(2019), 에너지 소비의 중요성과 기초에너지 보장, 보건복지포럼 273, 29-41.

3) 김을식 외(2021), 경기도형 보편적 기본서비스 도입방안 연구, 경기연구원.

4) 한국에너지재단 홈페이지(www.koref.or.kr).

5) 진상현·고재경(2022), 보편적 기본 서비스 관점에서 한국 에너지 복지 정책의 타당성 분석, 융합사회와 공공정책 15(4), 135-173.

6) 김을식 외(2021), 위의 자료.

- 에너지복지에 대한 관심 높아지면서 정부는 2007년을 에너지복지 원년으로 선포
- 에너지복지를 ‘모든 국민이 소득에 관계없이 기초적인 에너지를 사용할 수 있도록 지원하는 체계’로 정의하고 에너지빈곤을 저감을 정책목표로 제시
- ‘에너지 구입비용(광열비 기준)이 가구 소득의 10% 이상인 가구’를 에너지빈곤 가구(상대빈곤의 개념)로 정의하고⁷⁾ 2008년 ‘제1차 국가에너지기본계획’에서 에너지빈곤율을 2009년 7.3%에서 2030년 제로로 낮추는 목표를 제시함
 - ※ 절대 빈곤(absolute poverty)은 최소한의 생활을 영위하기 위해 필요한 최저 생계비 혹은 빈곤선이라는 기준으로 판단
 - ※ 상대 빈곤(relative poverty)은 사회의 일반적인 생활수준과 비교해서 결정되는 방식의 빈곤 개념으로서 에너지빈곤의 경우 소득 대비 에너지 비용 비율을 기준으로 사용
- 2009년 ‘녹색성장 5개년계획(2009~2013)’에서 에너지빈곤을 해소하기 위해 최저 에너지 사용 기준을 정립해 에너지빈곤층을 파악하고 에너지복지 전달체계를 효율화한다는 계획 발표
 - 기초생활수급자 위주의 지원체계를 에너지빈곤층으로 확대하기 위해 에너지빈곤층 파악을 위한 기초조사를 추진하고 국민의 기초생활을 보장하는 최소한의 적정 에너지사용량 정립하기 위한 용역을 추진한다는 계획이었음⁸⁾
 - ※ 기초생활수급자에 포함되지 않은 에너지빈곤층(차상위계층의 일부가 포함) 존재
 - ※ 기초생활수급자 가구(85만 가구) < 에너지빈곤층(120만 가구)
- 하지만 이후 ‘제2차 녹색성장 5개년계획(2014~2018)’에서는 에너지복지 제도 개편으로 정책 목표가 후퇴했고 ‘제3차 녹색성장 5개년계획(2019~2023)’에서도 주거급여 수급가구에 냉방 기기를 신규 지원한다는 점을 제외하고는 뚜렷한 변화가 계획에 포함되지 않음⁹⁾
 - ‘제2차 에너지기본계획’에서는 에너지빈곤 가구를 2014년 85만 가구에서 2017년 40만 가구로 줄이는 것을 목표로 제시
 - 이후 ‘제3차 에너지기본계획’ 및 ‘녹색성장 5개년 계획’에는 에너지 빈곤 목표가 제시되지 않음

○ 에너지복지 관련 법제 현황

- 2014년 ‘에너지법’의 개정으로 저소득층 등 에너지빈곤층이 안정적으로 에너지를 이용할 수 있도록 하는 에너지복지 사업의 법적 근거가 마련됨
 - 2010년에는 저소득층을 위한 에너지바우처 제도를 도입하자는 내용의 법안과 에너지 빈곤 문제에 대한 국가의 책임을 구체화하고 에너지빈곤 감소에 대한 국가의 적극적 역할을 뒷받침하는 법적 근거를 마련하자는 내용의 법안이 각각 발의됐으나 법률 제정으로 이어지지는 못했음¹⁰⁾
 - 2014년 개정 당시 ‘에너지법’에서는 에너지이용 소외계층에 대한 에너지공급, 에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율성 개선사업이 포함됐고, 특히 저소득층 주택에너지효율화 사업과 에너지바우처 사업이 신설됨¹¹⁾

7) 김을식 외(2021), 위의 자료.

8) 녹색성장위원회(2009), 녹색성장 5개년계획(2009~2013).

9) 조성은(2019), 위의 자료.

10) 이준서(2017), 에너지 복지 실현을 위한 입법적 과제, 법과 정책연구 17(1), 29-59.

※ 에너지 복지사업의 실시 근거를 마련하고(제16조의2), 산업통상자원부 장관에게 저소득층이 이용할 수 있는 에너지 이용권을 발급할 수 있도록 권한을 부여하는 한편(제16조의3), 에너지 이용권 사용에 관한 사항을 제시하고(제16조의4), 에너지 복지사업 전담기관 지정에 대한 요건을 제시하고 있음(제16조의 5)

○ 에너지복지 사업의 현황

- 현재 추진 중인 에너지복지 사업사업은 소득 지원, 가격 지원, 공급중단 유예, 에너지 효율 개선, 에너지바우처라는 5가지 유형으로 구분할 수 있음¹²⁾
 - 소득 지원: 광열비는 ‘국민기초생활법’을 근거로 지급되며, 모든 생계급여는 금전 지급이 원칙이지만 예외적인 경우 물품으로 지급될 수 있음. 긴급 지원은 ‘긴급복지지원법’을 근거로 2005년에 도입된 제도
 - 가격 지원: 전기 및 가스는 기초생활수급자, 차상위계층 및 장애인을 대상으로 지원됨. 대상과 용도에 따라 정책을 할인해주는 방식으로 전기 및 가스 관련 요금에 대한 지원이 이뤄짐. 지역난방은 매월 전액 감면되는 방식으로 가격이 지원됨
 - 공급중단 유예제도: 단전 유예제는 주거용 전기에 한해 요금을 체납하더라도 전기 공급을 중단하지 않고 전류 제한장치를 설치해 생존에 필요한 최소한의 전기를 공급해주는 제도임. 단가스 유예제는 요금 체납 가구를 대상으로 동절기에 가스 공급을 보장해주는 제도
 - 에너지 효율개선 사업: 주택 효율 개선사업은 저소득 가구를 대상으로 단열, 창호, 바닥 공사, 보일러 교체 등을 지원해주는 것이며 고효율 조명 보급사업은 저소득 가구와 사회복지시설의 조명기기를 고효율 제품으로 교체해주는 사업
 - 에너지바우처: 에너지취약계층을 위해 에너지바우처(이용권)를 지급해 전기, 도시가스, 지역난방, 등유, LPG, 연탄을 구입할 수 있도록 지원하는 제도

2. 윤석열 정부의 에너지복지 정책의 현황과 문제점

○ 에너지복지 정책의 현황

- 윤석열 정부는 2022년 7월 ‘새 정부 에너지정책 방향(안)’에서 필수 에너지 복지 확대를 통해 에너지취약계층 보호를 강화한다고 밝힘
 - 에너지바우처 지원 확대를 통해 에너지복지 사각지대 해소를 추진하고, 고효율 에너지 기자재에 대한 단계적인 지원 단가를 현실화하고 폭염 대비 에어컨 보급규모 확대를 추진한다는 계획
- 2022년 10월 ‘탄소중립 녹색성장 추진전략’에서는 기후위기 취약주민 선정방식을 개선하고 단열개선·에너지바우처 등으로 생활공간을 개선하며 돌봄·방문 서비스를 활용해 안전과 건강을 관리한다고 밝힘

11) 윤석진(2018), 기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제, 한국법제연구원.

12) 오수미·진상현(2021), 서울시 저소득 가구의 에너지 소비 및 빈곤 특성에 관한 경로 분석, 지방정부연구 24(4), 29-56.

- 윤석열 정부의 에너지복지 정책은 기존 개별 사업을 유지하는 수준으로 에너지복지 문제를 국가 정책적 차원에서 종합적으로 접근하지 않고 있는 것으로 판단됨
- 그간 에너지복지 정책은 법적 근거가 부족하다는 비판¹³⁾, 에너지 빈곤의 근본적인 원인을 제거하지 못한 채 일시적·사후적 정책이라는 한계¹⁴⁾, 에너지 빈곤층의 정의와 기준이 불명확한 상황에서의 복지 사각지대 발생¹⁵⁾, 에너지복지 전달체계에 연계와 조정이 필요¹⁶⁾하다는 지적 등이 제기됨

○ 문제점①: 에너지바우처 예산·지원 대상 축소에 따른 복지 사각지대 발생

- 2023년 에너지바우처 사업 예산이 지난해보다 줄면서 지원대상도 줄어든 것으로 나타남¹⁷⁾
 - ‘2023년도 예산안’에 따르면 에너지바우처 사업에 1909억 6300만 원이 편성돼 지난해 본예산과 추가경정예산을 포함한 예산(2305억 5600만 원)보다 400억 원(20.9%) 가까이 감소함
 - 에너지바우처 지원 대상도 117만 6000가구(생계·의료급여+주거·교육급여 수급가구)에서 85만 7000가구(생계·의료급여 수급가구)로 31만 9000가구나 줄어든 것으로 예상
 - ※ 지난해 5월 정부는 에너지가격 상승 등으로 어려움을 겪는 에너지 취약계층의 부담을 줄여주기 위해 추가경정예산 편성을 통해 지원 대상을 생계·의료급여 수급가구(중위소득 40% 이하)에서 주거·교육급여 수급가구(중위소득 40~50%)까지 확대했다가 올해 다시 지원 대상을 축소함
 - ※ 산업통상자원부는 지난해 12월 26일 보도설명자료를 통해 “에너지바우처 대상은 기본적으로 기초생활수급자 중 생계·의료급여 가구이나, 2022년 5월 추경 편성시 한시적으로 주거·교육급여 가구까지 반영”한 것이라고 밝힘
 - ※ 하지만 에너지가격 상승의 여파가 지속되는 상황에서 올해 예산에서 지원 대상이 왜 다시 축소된 것인지에 대해서는 설명하지 않고 있음
- 에너지바우처 지원 대상 등 에너지빈곤층에 대한 정의와 기준이 명확하게 설정돼 있지 않은 데 따른 결과로, 잦은 지원 대상 변경은 에너지복지의 사각지대를 발생시키는 요인

○ 문제점②: 에너지바우처 가구당 지원금액 등 에너지복지 지원 부족

- 산업통상자원부는 2023년 에너지바우처 지원단가를 가구당 평균 19만 5000원으로 지난해 본예산의 가구당 평균 12만 7000원 대비 약 54%(6만 8000원) 인상했다고 밝힘
 - 에너지바우처 중 동절기 에너지바우처는 이미 지난해 5월 추경과 7월 ‘고물가 부담 경감을 위한 생활안전 지원 방안’ 대책을 통해 가구당 평균 지원 단가를 11만 8000원에서 14만 5000원으로 약 23% 인상해 이번 동절기에 지원하고 있음
- 에너지바우처 등 에너지복지 사업이 에너지소비에 대한 분석 없이 도입되면서 적정 지원 수준에 대한 논란이 지속되고 있으며, 지원액이 저소득가구의 연료비 지출에 크게 못 미치는 경우가 많고 동절기에 부족이 심각하다는 분석이 제기된 바 있음¹⁸⁾

13) 이준서(2017), 위의 자료.

14) 진상현·고재경(2022), 위의 자료.

15) 김을식 외(2021), 위의 자료.

16) 권승문 외(2017), 서울형 에너지복지모델 개발 및 지원체계 구축 용역, 서울시.

17) 경향신문(2022.12.26.), 에너지 복지 예산 뚝...취약층 '한파 고통'.

18) 김철현·박광수(2019), 저소득층 지원을 위한 가정용 냉난방 에너지 소비행태 분석, 에너지경제연구원.

- 특히 4인 이상 가구에서는 필요한 에너지 비용에 비해 지원액 수준이 50% 정도에 불과한 것으로 추정됐고 이러한 문제는 2019년 새로 추가된 여름 바우처에서도 동일하게 나타났다는 분석
- 2022년 겨울 바우처 총 지원 금액은 11만 8500원(1인 세대), 15만 9400원(2인 세대), 21만 2500원(3인 세대), 27만 8600원(4인 이상 세대)¹⁹⁾
- 여름 바우처 지원 금액은 2만 9600원(1인 세대), 4만 4200원(2인 세대), 6만 5500원(3인 세대), 9만 3500원(4인 이상 세대)
- 향후 에너지가격 급등에 따른 가구당 에너지비용 지출액과의 비교 분석 필요
- 여름철 에너지 지원 수준이 적절한 냉방 서비스를 제공하기에 적절한 수준인지도 보다 정확한 분석 필요
 - 온열질환 환자가 한랭질환 환자의 5배에 달하지만 취약계층을 지원하는 에너지복지사업 예산은 난방에 집중된 것으로 나타남. 지구온난화와 온열질환자 증가 추세에 맞춰 제도 개선 필요²⁰⁾
 - ※ 지난해 7월 28일 더불어민주당 정태호 의원실이 질병관리청으로부터 제출받은 자료에 따르면 2016년부터 지난해 6월 30일까지 신고 된 온열질환 건수는 총 1만 2520건으로 같은 기간 신고 된 한랭질환 건수(2512건)의 5배 수준
 - ※ 하지만 한국에너지공단과 한국에너지재단으로부터 제출받은 자료에 따르면 지난해 복지사업 예산 총 2920억 원 가운데 하계냉방용 예산은 전체 예산의 20%에 불과한 573억 원으로 나타남

○ 문제점③: 에너지복지의 법적 근거 미비로 인한 정책의 실효성 한계

- ‘에너지법’의 개정을 통해 에너지복지 사업을 위한 기초적인 법적 근거는 마련됐지만, 법 체계상으로는 입법 형식적으로 수정이 필요한 부분이 있으며, 에너지복지 사업의 범위 및 대상에 있어 여전히 불명확하거나 미비한 부분이 남아 있다는 평가²¹⁾
- 에너지복지 대상과 기준이 모두 ‘국민기초생활보장법’에 따른 기초생활급여 수급자에게 집중돼 있어 빈곤층이 아닌 에너지빈곤층의 특수성을 반영하지 못하면서 지원의 사각지대 발생
- 현재 에너지바우처는 기초생활보장제도의 수급 기준을 충족하는 동시에 노인이나 영유아를 포함하는 가구가 대상임. 이처럼 일반 빈곤 기준을 준용하는 것이 에너지 빈곤층을 충분히 포괄하는가에 대한 의문이 제기됨
- 연료비 지원이 기후변화의 특성을 반영하지 못한다는 문제도 지적됨. 비탄력적인 지원 금액 수준 때문에 에너지 가격 상승 및 기후변화에 따른 폭염·한파 등 상황에서도 충분한 지원이 이뤄지지 않으면서 에너지복지 정책이 실효성을 거두지 못하는 한계가 반복됨

19) 에너지바우처 홈페이지(www.energyv.or.kr)

20) 경향신문(2022.7.28.), 폭염에 취약계층 혈땀인데...냉방예산은 난방예산의 24%.

21) 이준서(2017), 위의 자료.

3. 정책제언

○ 에너지바우처 예산 확대 및 에너지이용 소외계층에 관한 실태조사 실시

- 전 세계적인 에너지위기 상황을 고려해 에너지바우처 지원 대상과 금액 상향 조정 필요
 - 에너지바우처 지원 대상을 소득하위 2분위(0%~40%)까지 확대 및 지원 금액 상향 고려
- 에너지 빈곤층 현황 파악과 원인 분석은 에너지복지 사업의 효과 측정을 위한 선결과제
 - ‘에너지법’은 에너지복지와 에너지 빈곤의 개념을 별도로 규정하고 있지 않음
 - 하지만 올해 10월 신설된 ‘에너지법 제16조의2’에 따르면 산업부장관은 에너지복지 사업을 실시하는 경우 3년마다 에너지이용 소외계층에 관한 실태조사를 하고 그 결과를 공표해야 함
 - 소득, 에너지가격, 주거상태, 기후변화 등 에너지빈곤의 다양한 원인을 토대로 한 조사·분석 필요

○ 태양광발전 보급 지원 등 에너지 전환형 복지사업으로의 확대·전환

- 에너지 비용 지원 위주(에너지 공급형)의 에너지복지 사업을 에너지효율개선(에너지 효율형)과 태양광발전 보급 지원 등(에너지 전환형)으로 확대·전환 필요
 - 한국에너지재단은 민간협력 사업의 유형으로 에너지 전환형과 에너지 효율형, 에너지 공급형, 이익공유형 협력 사업으로 구분해 시행하고 있음²²⁾
 - ※ 에너지 전환형: 사회적 경제조직·복지시설 태양광 지원 사업, 영농형 태양광 지원 사업
 - ※ 에너지 효율형: 사회복지시설·가구의 에너지 이용환경 개선사업(단열·창호 개선, LED·고효율기기 등)
 - ※ 에너지 공급형: 흑서·흑한기 계절 나기 지원 사업, 동절기 난방유 지원 사업
 - ※ 이익공유형: 영농형 태양광 이익 공유 사업

○ 에너지복지 사업의 목표·대상·방식·재원을 반영한 에너지법 개정

- 에너지 안보와 탄소중립이라는 국가 차원의 정책 방향에 맞는 에너지법 개정 및 에너지복지법 제정 등 재논의 필요
 - 그동안 에너지복지를 제도적으로 구현하기 위해 에너지복지법을 제정할 것인지, 에너지법에 근거 조항만 담을 것인지에 대한 논의가 수차례 진행된 바 있음
 - 하지만 논의 끝에 개정된 ‘에너지법’은 에너지바우처 사업에 치중한 나머지 다양한 복지사업을 추진할 수 있는 입법적 근거가 부족하고, 다양한 에너지 빈곤층과 기후변화 취약계층을 포섭하지 못하고 있어 개선이 필요하다는 분석
 - 이제는 에너지효율, 에너지정의, 기후변화, 에너지전환이라는 국가 차원의 정책방향에 맞게 현행 각각의 에너지 법제들을 통합적으로 검토해야함²³⁾
 - 또한 정책의 목표, 지원 대상의 선정, 지원 방식 및 체계, 자원 확보 방안 등을 구체적으로 검토해 법률에 반영해야 함

22) 한국에너지재단 홈페이지(www.koref.or.kr).

23) 조윤재(2019), 에너지 기본권에 관한 최근의 논의, 입법과 정책 11(1), 237-263.